



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008 c/c art. 99, § 1º, VI, da Lei Complementar nº. 621/12 e art. 8º da Resolução MPC/ES nº. 001/2011, oferecer

REPRESENTAÇÃO
com pedido de provimento liminar cautelar
inaudita altera parte

face à **ilegalidade na realização de despesas com subsídios dos Vereadores do Município de Anchieta** fixados com base na Lei Municipal nº. 805, de 21 de dezembro de 2012, conforme fundamentos a seguir expostos.

I – FUNDAMENTAÇÃO FÁTICA E JURÍDICA

A Lei Municipal nº. 805, de 21 de dezembro de 2012, editada pela Câmara Municipal de Anchieta, assim se encontra redigida, no que interessa:

Art. 1º O subsídio do Vereador do Município de Anchieta para legislatura 2013-2016, é fixado em parcela única, correspondente a 30% (trinta por cento) do que percebe os Deputados Estaduais do Espírito Santo.

Art. 2º O subsídio do Vereador devido a partir de sua posse, será pago mensalmente, é fixado em R\$ 6.012,00 (seis mil e doze reais).

[...]

§ 2º Caso ocorra aumento no valor do subsídio dos Deputados Estaduais do Espírito Santo, o subsídio dos Vereadores será reajustado automaticamente, nos termos dos limites da Constituição Federal.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

O ato normativo em questão majora o subsídio dos Edis para a legislatura atual, o qual fora estabelecido pelo art. 2º em **R\$ 6.012,00**, valor este já devido na folha de pagamento do mês de janeiro de 2013.

Ocorre, no entanto, que a despesa decorrente da malsinada lei é absolutamente ilegal, pois contraria frontalmente a Constituição do Estado do Espírito Santo em seus arts. 1º, 20, 26, II, e 32, XVI, senão vejamos:

Art. 1º O Estado do Espírito Santo e seus Municípios integram a República Federativa do Brasil e adotam os princípios fundamentais da Constituição Federal.

Art. 20 O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

Art. 26 O subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais e dos Vereadores serão fixados, observado o seguinte:

II- o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:
[...]

Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

XIV - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
[...]

Com efeito, a referida lei municipal, a par de aprovada depois do pleito eleitoral de 2012, também vincula os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal de Anchieta a percentual dos subsídios fixados para aos Deputados Estaduais e proporciona àqueles o reajuste automático quando houver alteração da remuneração destes durante o curso da legislatura, consoante demonstra-se, analiticamente, nos tópicos a seguir.

I.1 - DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE/REGRA DE LEGISLATURA

A Constituição Estadual determina no art. 26, II, que a fixação do subsídio dos vereadores deve ocorrer em legislatura anterior para subsequente. É dizer, a fixação deve ocorrer antes das eleições municipais para renovação do Legislativo Municipal, em observância aos mandamentos dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

A data de fixação deve ocorrer com observância da data-limite prevista na Lei Orgânica Municipal, sendo inválidas quaisquer disposições votadas após a realização das eleições, pois a determinação dos subsídios deve observar, além do princípio da anterioridade, estatuído no inciso V do art. 29 da Constituição Federal e no inciso II do art. 26 da Constituição Estadual, também o princípio da moralidade, expressamente capitulado no art. 37, *caput*, da CF e no art. 32, *caput*, da CE.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Tal entendimento restou normatizado na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 026, de 20 de maio de 2010, e na PORTARIA-CONJUNTA Nº 01, de 17 de maio de 2012, emanadas desse Tribunal de Contas, que preceituam:

Art. 1º. O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, observado o disposto na Constituição Federal e na respectiva Lei Orgânica.

§ 1º. A fixação do subsídio dos Vereadores deverá ocorrer antes das eleições municipais, observado outro prazo mais restritivo acaso estipulado na respectiva Lei Orgânica.

§ 2º. O subsídio dos Vereadores deverá ser fixado em obediência a todos os limites constitucionais e legais, em parcela única e quantia certa, sendo vedado qualquer tipo de vinculação, especialmente à receita ou a outra remuneração.

[...]

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; e O PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; No uso de suas atribuições legais; [...]

RESOLVEM:

Art. 1º Apresentar recomendação às Câmaras de Vereadores dos Municípios do Estado do Espírito Santo, com o fim de elucidar aspectos importantes a serem observados na elaboração do ato normativo que fixa o subsídio dos Vereadores, consoante os limites impostos pelas Constituições Federal e Estadual e pela legislação infraconstitucional, na forma do termo **Anexo** a esta Portaria-conjunta.
[...]

Termo Anexo à Portaria-conjunta nº 01/2012 Aspectos importantes a serem observados na elaboração do ato normativo que fixa o subsídio dos Vereadores

• Aspectos materiais:

1) Princípio da Anterioridade/Regra de legislatura: Deve ser observado que a Constituição Estadual determina a obediência ao princípio da anterioridade, através do artigo 26, inciso II. Este princípio impõe que a definição do subsídio se dê em uma legislatura para a posterior, logo, antes da conclusão do processo eleitoral, observado a hipótese de prazo mais restritivo estabelecido na Lei Orgânica municipal. Sendo assim, os Vereadores têm até a data da eleição para fixarem o subsídio a ser aplicado na próxima legislatura. Esta regra tem o intuito de impedir que se legisle em causa própria, o que fere a impessoalidade e moralidade administrativa, princípios estes previstos no artigo 32, *caput*, da Carta Estadual.

[...]

Consoante se observa dos autos do respectivo processo legislativo, encaminhados ao Ministério Público de Contas através do OF/PGGA/Nº 014/2003, oriundo da Promotoria de Justiça de Anchieta, o projeto de Lei nº. 39/2012 foi aprovado na sessão ordinária da Câmara Municipal de Anchieta realizada em 04 de dezembro de 2012, ou seja, **após o pleito de 7 de outubro de 2012¹**.

¹ RESOLUÇÃO Nº 23.341/11, que define o calendário eleitoral. Eleições de 2012.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Cumpra observar que o projeto de lei que originou a Lei Municipal nº. 805/2012 é de **autoria dos vereadores Terezinha V. Mezadri, Carlos V. Mulinari de Souza, Geovane Meneguelli, Valber J. Salarini e Jocelém G. de Jesus**, havendo todos, inclusive **Dalva da Matta Igreja**, Presidente da Câmara Municipal à época de sua votação, sido reeleitos para a legislatura de 2013/2016, restando, portanto, evidenciado que a maioria dos vereadores legislou em causa própria, fazendo tábula rasa do princípio da moralidade.

E, ainda, a despeito de todo o normativo acima citado, expostos na mensagem de veto de nº. 41, de 13 de dezembro de 2012, os Edis, na sessão extraordinária de 17 de dezembro de 2012, rejeitaram o veto do Executivo ao Projeto de Lei nº. 39/2012, sancionando-o em todos os seus termos.

Por essa razão, são ilegais quaisquer despesas realizadas com base na lei em questão, sendo passíveis de ressarcimento os respectivos montantes, sobretudo porque ausente o requisito da boa-fé por parte dos vereadores reeleitos, os quais, cientes da inconstitucionalidade que maculava o projeto, o converteram em lei.

I.2 – FIXAÇÃO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES EM TERMOS PERCENTUAIS SOBRE O SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS E AUMENTO AUTOMÁTICO DO RESPECTIVO VALOR VINCULADO À ATIVIDADE LEGISLATIVA ESTADUAL (REAJUSTE DO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS)

A Lei nº. 805/2012 fixou o subsídio dos vereadores para legislatura 2013-2016, em parcela única, correspondente a 30% (trinta por cento) do que percebe os Deputados Estaduais do Espírito Santo (art. 1º), o qual “*será reajustado automaticamente, nos termos dos limites da Constituição Federal*” (art. 2º).

O art. 32, XIV, da Constituição Estadual e o art. 37, XIII, da Constituição Federal, vedam a vinculação de qualquer espécie de remuneração, ressalvadas as exceções nelas expressamente previstas.

Não estabelece a Constituição Federal, nem a Constituição Estadual, a vinculação entre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores, não sendo possível creditar ao art. 29, VI, da Carta Republicana, tampouco ao seu paralelo na Constituição Estadual (art. 26, II) vinculação entre espécies remuneratórias, senão a instituição de limite máximo à remuneração dos Vereadores.

Vinculação demanda expressa previsão constitucional. Destarte, se não há norma cunhando a vinculação entre espécies remuneratórias, não é dado à lei estabelecê-la.

Cuida o inciso VI do art. 29 da Constituição Federal tão somente de limite máximo da remuneração dos Vereadores, que não pode exceder a um determinado percentual da remuneração dos Deputados Estaduais, possuindo, assim, a norma natureza jurídica de teto, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em hipótese similar no RE-AgR 304.814-PE, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 06-12-2005, v.u., DJ 03-02-2006, p. 74.

O subsídio dos Vereadores deve ser atribuído mediante valor determinado, em quantia que não pode ultrapassar o dos Deputados Estaduais. Esse é o alcance e o sentido do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal. Logo, a Lei Municipal nº. 805/2012, ao expressar que “*o subsídio dos Vereadores do Município de Anchieta para a legislatura 2013-2013, é fixado em parcela única correspondente a 30% (trinta por cento) do que*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

percebe os Deputados Estaduais do Espírito Santo”, cujo valor “será reajustado automaticamente, nos termos dos limites da Constituição Federal”, é inconstitucional por incompatibilidade com o art. 32, XIV, da Constituição Estadual e art. 37, XIII, da Constituição Federal, porque, olvidando que esse é o teto remuneratório, expressou vinculação entre os subsídios dos parlamentares estaduais e municipais, de maneira que, quando alterada a remuneração dos primeiros, automaticamente se modifica a dos últimos.

Ademais, a vinculação da revisão dos subsídios dos Edis aos reajustes percebidos pelos Legisladores Estaduais atenta contra a autonomia do ente federado municipal, expressamente trazida nos artigos 1º e 20 da Constituição Estadual e artigos 1º e 29 da Constituição Federal.

Conforme pacífica jurisprudência, é inválida a vinculação automática dos subsídios dos Vereadores aos subsídios dos Deputados Estaduais por violação à autonomia municipal (TJSP, ADI 157.896-0/9-00, Santos, Órgão Especial, Rel. Des. Armando Toledo, v.u., 16-07-2008), assim como a dos Deputados Estaduais por vinculação percentual aos subsídios dos Deputados Federais, pois configura afronta à autonomia estadual (STF, ADI-MC 3.461-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 28-06-2006, v.u., DJ 02-03-2007, p. 26; STF, MS 21.075-RN, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 16-09-1997, v.u., DJ 24-10-1997, p. 54.158), valendo citar, por todas, o seguinte excerto:

Deputado Estadual: subsídios: decreto-legislativo que, no curso da legislatura, os eleva a 75% da remuneração dos Deputados Federais, aos quais acresce 40% a título de ‘ajuda de gabinete’: plausibilidade da arguição de ofensa ao art. 27, par. 2., CF (cf. EC 1/92), a qual se soma a da possível violação dos arts. 37, XIII e 25, da Lei Fundamental: riscos de danos financeiros de incerta reparação: medida cautelar deferida (STF, ADI-MC 891-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 23-06-1993, v.u., DJ 13-08-1993, p. 15.676).

Nesse sentido, expressa é a norma dos arts. 1º e 2º da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 026, de 20 de maio de 2010, segundo a qual “o subsídio dos Vereadores deverá ser fixado em obediência a todos os limites constitucionais e legais, **em parcela única e quantia certa, sendo vedado qualquer tipo de vinculação, especialmente à receita ou a outra remuneração.**”

Portanto, os atos normativos ora contestados ofendem os arts. 1º, 20, 26, II, e 32, XIV, da Constituição Estadual, devendo esse Tribunal de Contas negar exequibilidade às normas dos art. 1º e 2º, § 2º, da Lei Municipal nº. 805, de 21 de dezembro de 2012, para reputar ilegais quaisquer despesas com base nela realizadas e determinar, se for o caso, o ressarcimento do erário dos valores indevidamente despendidos.

II - DO CABIMENTO DA REPRESENTAÇÃO

Vaticina Lino Martins da Silva que as despesas públicas “são os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.”²

² SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1991, p. 98.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Nos termos da Lei nº. 4.320/64, a despesa pública, na sua execução, possui os seguintes estágios a serem cumpridos: a) empenho; b) liquidação; e c) pagamento.

Preceitua o art. 58 do indigitado estatuto legal que “o *empenho de despesa* é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.” Logo, representa a garantia de que foi feita a necessária reserva orçamentária para fazer face à despesa que está sendo realizada, importando tal ato na dedução do valor da despesa a ser executada da respectiva dotação orçamentária.

Isso significa dizer que o fato gerador da despesa pública é o empenho, momento a partir do qual se considera já iniciada a realização da despesa, a qual findará no seu último estágio, que é o pagamento.

In casu, a realização da despesa iniciou-se com o próprio empenho da folha de pagamento da Câmara Municipal, sendo certo que o subsídio é devido à razão de 1/30, a partir do dia 1º de janeiro de 2013, pelo efetivo comparecimento e participação nas sessões plenárias (art. 3º da Lei nº. 805/2012).

Há, assim, **ato concreto lesivo ao erário**, e não impugnação abstrata do ato normativo, cuja consumação ocorrerá ao fim do mês quando do pagamento de pessoal, mediante crédito dos respectivos subsídios, impugnável, portanto, pela via da representação, nos termos do art. 99 da Lei Complementar nº. 621/12.

III - DA MEDIDA CAUTELAR

Resta amplamente demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*, consubstanciado no fato de que os pagamentos dos subsídios referentes ao mês de janeiro de 2013 estão prestes a serem creditados aos Edis, com efeito nocivo do comprometimento do erário.

Dessa forma, indispensável a concessão de liminar *inaudita altera parte* para que seja determinado ao órgão jurisdicionado que se abstenha de efetuar o pagamento dos subsídios dos Vereadores do Município de Anchieta com base na Lei Municipal nº. 805/2012, devendo-se aplicar, até decisão final de mérito desta representação, os normativos vigentes para a legislatura 2009-2012.

IV - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

1 – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12 c/c artigos 91 e 201, inciso III, da Resolução TC nº. 182/02;

2 – LIMINARMENTE, nos termos do art. 125, II, seja concedida **medida cautelar** determinando à autoridade competente que se abstenha de efetuar o pagamento dos subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal de Anchieta no valor fixado pela Lei



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Municipal nº. 805, de 21 de dezembro de 2012, aplicando-se, até decisão final de mérito, o subsídio vigente para a legislatura 2009-2012.

3 – cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os citados os responsáveis para, querendo, deduzir defesa;

4 – NO MÉRITO, seja negada exequibilidade às normas dos art. 1º e 2º, § 2º, da Lei Municipal nº. 805, de 21 de dezembro de 2012, reputando **ilegais** as despesas delas decorrentes, bem assim seja determinado ao legislativo municipal a aplicação do subsídio vigente para a legislatura 2009-2012.

5 – a fim de comprovar o cumprimento da decisão emanada dessa Corte, pugna para que seja determinado ao Presidente da Câmara Municipal, no prazo de 10 (dez) dias do trânsito em julgado, que acoste aos autos cópia da folha de pagamento dos Vereadores.

Vitória, 16 de janeiro de 2013.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS